

# いわゆるわが国の三位一体地方財政改革の 政治過程の特性

— 中央行政・財政プランが三位一体化措置を招く —

宇田川 璋 仁

## 序 論

城西大学大学院経済学研究科「年報」の第 18 号（2002 年）、第 19 号（2003 年）、第 20 号（2004 年）に、現在の地方財政に加えられつつあるいわゆる三位一体改革を念頭に、わが国におけるような中央集権地方財政・行政体制の中では、どのような地方行政・財政が作り出されるのか、更に進んで、現行の制度から新たな制度への移行が国民（住民）によって選択されうるのか、どうかを、簡単ながら、政治過程に登場する全主体を明示し、その合理的行動と、各主体間の交渉を明示した上で、結果を推論しようとした。この論点は 18 号と 19 号に示されている。

これに対して、第 20 号の拙論では、先の 2 論文が、理論的でポジティブな形であるのに対して、わが国の三位一体改革に「分権」を目指す意が政府公文書に明示されているのかかわらず、分権への意図が現実には存在していないと論じたものであった。その理由は、地方分権を目指すものである以上、行政活動と財政活動について、国と地方の権限・責任（換言すれば、機能分担）が先に明示され、現実の中央行・財政プランが、その分権原理から機能と責任の分割の立場からどのように改変されるかが示されるべきであるにもかかわらず、それらが少しも明らかにされていないからである。

この小論では、第 20 号で論じたことを裏側からみて、次のようなことを主張しようとするものである。即ち、真正の「地方分権」を導入しようとする意図をもたないで財政不均衡からの脱却を意図する国と地方担当の財政当局の改革プランは三位一体という形式をとらざるをえない。

## I 中央集権行政・財政機構の低い効率性

「年報」第 19 号に掲載された拙論の導いた結論は、ほぼ次のようにまとめる事が出来よう。

(1) ある国で民主シーの体制がとられている。国の基本法で、一国の公共財は、国家的公共財と地方公共財に分化される。国家公共財（国の諸政策）決定の機関として、国会が存在する。国会のメンバーは国の各地方公共団体を選出地域とする選挙区で、基本法で規定されている選挙法によって選出される。国会代議員が前もって「政党」と呼ばれるグループを形成しているならば、多数を占める党及びそれらの連立という方法によって与党が生まれ、内閣が創立される。

与党（ここでは地方行・財政に焦点を当てていることによって論を地方行・財政に制約する）は、国の歳出活動、国税を定める。国に対応した地方公共団体においても、市長、地方代議員が地域内で選出され、多数派が、地方財政支出と、該当地域の地方税をきめる。

この単純民主シーの下では、住民（国民）の公共財選好が単峰型を示すと仮定すれば、おおむね、国と地方の公共財は効率的に供給される。したがって、各地方公共団体の住民は国家公共サービスの他に地方の公共サービスを適当に生産し享受する。もちろん、地方公共団体の中には経済的な格差が存在するから、国会内で地方財政を調整するための地方公共団体間再分配の措置として地方交付税、国庫支出金、補助金の形成される余地はある。

(2) わが国の政治制度が戦後、民主シーの制度をとっているとみなされても、国と地方の行政・財政制度は、(1)の典型的制度と大きく異なっている。旧論の中で最も注目した要素は次のようなものであった。

- (a) 国税も地方税も国法によって国全体として画一的に実行されている。
- (b) 公共財は、教育・福祉・土木建設事業・地方行政機構等を含めたほとんどの分野で、国の中央集権プランとして企画され、国と地方の公共機関を通じて実行されている。国と地方公共団体は、分担して公共サービスを提供するものではなく、国全体の公共サービスを共同して提供する2輪とみなされる。
- (c) すべての国民は、国税を納付するが、その或る割合（ $\alpha$  パーセント）は、経済力の弱い地方公共団体へ、交付税交付金及び広義の補助金として支給される。付言すれば、交付税は主として経済力の弱い地方公共団体に交付されるが、補助金は主として中央が決定する公共財提供プランの地方公共団体による実行を確保するために支給される。
- (d) 中央行政・財政プランでは、国と地方公共団体の財政収支は恒等的に等しくされ不足を生じさせることはない。国債や地方債も中央プランとして発行されるから、国の中央行政プランが実体であり、国の財政と地方財政は、この実体としての行政を実行させるための一国の「資金計画」と呼ぶのがふさわしい。

(3) (2)で述べたような変形した民主シー行・財政制度が、正統的な民主シー制度の持つ効率性と公平性を欠いていることは当然である。しかし、公共選択論や新しい政治学が想定するように、個人その他登場する主体の合理的（自己利益追求的）行動を是認すれば、多数決決定機構の下では、この中央集権プランが、わが国で現に見るように形成され継続されることは可能

である。

旧論（第 19 号 2003 年）で述べたように、私見によれば、交付税・補助金を具備し、国税・地方税ともすべての地方公共団体を通じて画一的であるならば、すべて地方公共団体の中の多数派にとって、中央プランの方が、完全に分権型の地方行・財政制度に移行するより（住民の財政余剰が）増大するという意味で選好されるということはありうる。

したがって、逆に、完全に分権型の地方行・財政制度の方が多数派地方公共団体の住民にとって「財政余剰」を増大させるならば、住民の合理性によって「地方分権」制度の方が選択されるだろう。

そして、後者が生じる条件が充たされるときには、合理的住民に次の「ロス」が消滅する場合を含まねばならない。即ち、補助金・交付税の縮減、中央官僚組織のなかの中央プラン部局の消滅、圧力団体や国会代議員そして官僚機構が取得していた中央プランに付随する「レント」の縮減、によって可能となる住民の国税負担の縮減が生じなければならない。もうひとつの「ロス」の消滅、換言すれば「便益」の増大は、中央プランの消滅の結果、各地方公共団体の住民は、自らの選好に基づいて最も安価に地方公共サービスを自ら供給でき、また地方行政機構も自由に変革できるという新たな可能性とその認識を入手するということである。

## II プリンシパル—エイジェントモデルと

### エイジェント—エイジェントモデル

2003 年の拙論において、私が中央集権行・財政プランから、真正の地方分権モデルへ移行する途を曲がりなりにも論じたのは、モデルがいわゆるプリンシパル—エイジェント両者が登場するそれであったからである。プリンシパルとエイジェントは考察する問題によってその実体が異なる。

本稿そして前のいくつかの稿においては、民主主義の政治過程をとりあげているから、国民（住民）がプリンシパルでなければならない。つまり過程の結果を評価し享受するのは国民（住民）である。上述したように、問題によっては、エイジェント同志のゲームとか交渉が主な考察事項となることがある。

本稿でのアイデアは、現在の地方行・財政改革のゲーム乃至交渉に本来のプリンシパルが登場していないとみるならば、換言すればエイジェント間に遂行されるゲームであるならば「三位一体改革」にならざるを得ないと指摘しようとするものである。

これから考察しようとする、本稿での地方行・財政モデルでのエイジェントは、

- (1) 国会代議士
- (2) 中央省庁官僚機構

## (3) 地方公共団体官僚機構

## (4) 内閣（総理及其の直屬機関）

## (5) 事業者団体等圧力団体

である。本稿の地方行・財政政策のモデルの本質を説明するには、これらすべてのエイジェントが直接的に力を持ち、機能しなければならないものではない。従って、議論の進むなかで必要と思われる場合にだけ論及するエイジェントもある。

そこで、交渉の目的と、エイジェントの効用関数にふれなければならない。交渉乃至ゲームの目的は、「わが国の国と地方公共団体の財政赤字が危機的状況の巨大な額に達しているの、それを可及的速やかに国民（住民）の増税を行なうことなく、歳出を圧縮することにより、経常的に赤字額を同じテンポで圧縮しようとする政策の作成」であると解するのが現実的である。

次に各エイジェントに共通する事項に注目する。民主政治のプリンシパルは登場しないゲームであるから、「総選挙」という政治プロセスは登場しない。換言すれば、5グループのエイジェントは地位を確保している。彼らの効用は、「決定されるべき国家・地方両者の財政再建策」から得られる「利得」によってその水準が定まる。各エイジェントの効用は概略つぎのように解してよいだろう。

(1) 国会代議士の効用水準 ( $U_1$ )

代議士の地位は確保されているから、自身の所属する派閥のなかで力を揮い、派閥全体の権力を高め、収入をふやし、その中で彼自身の分け前を高めることに依存する。

(2) 財政担当省を除く中央省庁官僚機構の効用水準 ( $U_2$ )

国家財政規模の縮小とりわけ歳出の縮小は不可避であるから、各省庁官僚機構は、その縮小される全体の中のシェアを少なくし、当該官庁の存在価値の減少を最低限にしながら、なおかつその省庁の権限を最大限に維持できることに依存する。ここから、当然に、国会代議士の中の世にいう「族議員」と当該省庁との密接な相互利得獲得をねらう行為が発生することはまさしく「合理的」といわなければならない。

(3) 地方公共団体官僚機構の効用水準 ( $U_3$ )

上述したようにプリンシパル（ここではそれぞれの団体の住民）がゲームに登場しないから、首長や地方議会の議員の当面の地位は動かない。首長は官僚機構に頼らなければ彼のプランや行動はありえないから、首長と職員の共同の効用を考えて、それらを  $U_3$  とする。 $U_3$  のなかに、住民の福祉を重視するという要素が特別に含まれると想定することは非現実的であろう。このグループの効用水準は、中央官僚機構と同じように、彼等の財政規模が縮小することが少なく、権限が高まるほど  $U_3$  は上昇する（あるいは減少しない）。極言するならば、 $U_3$  は財政規模の増減に応じて増減する。

(4) 内閣（総理及びその直属機関）の効用水準（ $U_4$ ）

このグループがゲームを設定したものであるから、 $U_4$ はその設定した政策が実行される程度が高いほど高いと考えるのが自然であろう。

(5) 事業者団体等圧力団体の効用水準（ $U_5$ ）

事業者団体にとっては、税負担の減少はすべて  $U_5$  を上昇させる。国や地方公共団体の歳出については、 $U_5$  との関連は必ずしも一義的ではない。ここでは、公共支出の増大が  $U_5$  を大きく上昇させる団体と、ほとんど  $U_5$  と公共支出の間には関係がない団体があるとのみ記しておく。

(6) 財政担当省の効用水準（ $U_6$ ）

国税と地方税のコントロールの維持、歳出の配分のコントロールの維持が崩れることは  $U_6$  の著しい低下をもたらす。

### Ⅲ エージェントの合理的行動と「三位一体改革」への進行

上述したように、わが国の財政健全化へのプログラムは、エージェントの間の合理的交渉の結末であることをみようというのが本稿の立場である。

そこで確認する必要があることは、5 グループのエージェントの効用水準は、プリンシパルとしての国民（住民）が参加していない行政的な交渉のゲームにおいては、中央集権的行政・財政システムの採用によって上昇するということである。(3)の地方公共団体官僚機構についても、住民の直接的選挙にさらされない場合や、住民からの個別的批判・要望にさらされない場合には、全国画一の行政・財政システムのほうが運営しやすく、かつその権限が保障されるからである。しかし、地方官僚の権限は歳出の自由度が上昇するほど上昇する側面もある。

5つのグループ、そのなかで国家財政をマネージする財政省、地方財政をマネージする地方財政省を別途それぞれ1グループとみなせば、本稿に登場するエージェントは6グループになる。

交渉の進め方を単純に次のように画いておく。

財政省がゲームの趣旨に即して最初のプラン（ $P_1$ ）を発表する。つづいて地方財政省が財政省とは独立にその最初のプラン（ $P_2$ ）を発表する。これらに対応するのが、これら2つの財政省以外の各省の反応である。各省の反応には、それと連合する国会代議士を構成する族議員と民間事業者団体が参加している。（ $P_1$ ）への反応には、地方財政省の反応も含まれる。同様に、（ $P_2$ ）の発表に対しては、各省及びそれを支持する政治家、民間事業者団体の反応のほか、財政省からの反応がある。こうして交渉の結果、第2回の（ $P_1$ ）と（ $P_2$ ）が作成される。これらの第2回提案に対して、反応が生じる。その交渉の中で（ $P_1$ ）と（ $P_2$ ）間の「協力」提案（ $P$ ）が作成されることにもなるだろう。

次のように、その交渉と反応の理由を付記しながら、「解」に辿りつくプロセスを推論してみ

よう。

### ① 最初の $P_1$ 提案

財政省は、中央財政の担当者というエイジェントとしての機能から、内閣が指令したゲームの最初の提案者となるだろう。指令されたテーマから、この省は、所管のすべての歳出の削減を提示するだろう。わが国の官庁の機構上、中央省庁は事業実施省というより企画官庁という色彩が強いから、地方財政省以外の各省の歳出削減は主として国庫支出金と補助金（以下広義に解して補助金と呼ぶ）の削減という形をとるだろう。財政省から地方財政省に向けての支出削減は「地方交付税交付金」の削減となる。

### ② 最初の $P_2$ の提案

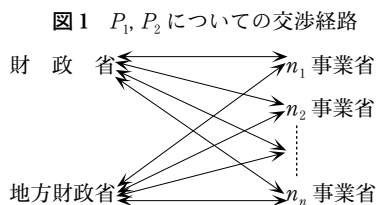
地方財政省の財政健全化の提言は次の如きものであろう。この省の機能より、赤字減少を図るなかで、各地方公共団体の財政運営が全体（マクロ地方財政）として成り立つことを考慮する。さらに、予想されうる中央各省からの補助金削減を容認するとしても、地方官僚機構の自由度を高めるよう補助金削減を要望する。財政力の弱い地方公共団体においては「標準的」な財政運営を可能にする交付税の総額の確保を目標とする地方財政プランも提出するだろう。

### ③ 最初の $P_1$ , $P_2$ 提案に対する各省庁の反応

第一に、 $P_1$  に対する各事業省庁の反応は容易に  $U_2$  を考慮することによって得られるだろう。各事業省は、その背景の政治家及び圧力事業集団と協しながら、国家財政支出全体の縮小のなかで、自己の歳出縮減が最小であることを要求する一方で、補助金の削減については自己の権限の最も強力なものにしているような補助金は残存させようと財政省に要求するだろう。 $P_2$  に対しては、事業中央省庁は、地方官僚群の要望する補助金削減よりも自己の地方行政へのコントロールを振るうための補助金残存を強く主張するだろう。

第二に、 $P_1$  と  $P_2$  の相異に対する中央と地方の財政省の間で対立が生じる。その焦点は交付税であろう。 $P_2$  におけるマクロ財政の運営上から企図される交付税には、当然に地方財政省が予想する補助金の削減をカバーするものとしての交付税が含まれるだろうから、交付税削減を重視した上での財政省が容認する額を地方財政省の提案する交付税の必要額が上回ると考えるのが穏当であろう。

以上のように、 $P_1$ ,  $P_2$  に対しては、次の図のような交渉過程が生ずるものであることは明らかである。



この図から明らかなことは、財政省も地方財政省も相互に対立を含みながら、両者とも  $n_1 \cdots n_n$  数の事業省とも交渉しなければならないということである。しかし、この状況は、わが国の行政・財政制度が地方公共団体のそれらも含んで中央政府のプランの下で機能するように設計されている中央集権制度である以上当然の姿であるといえる。

#### ④ 各省の反応に対する新たな $P_1, P_2$ の提示

いうまでもなく各省の行政範囲は、中央省庁設置の法によって区画されている。本稿のテーマである地方行・財政の改革についても、これらすべての省庁の合意によってのみ成立が可能である。したがって、 $P_1, P_2$  が新たに提示され、それに応じて、各省からの新たな反応がある。この過程は妥協の要素を含みながら継続するだろう。しかしながら妥協がこのプロセスのなかで成立するための必要条件は、財政省と地方財政のプランが相互に合意できる共通の財政改革プランに到達するということである。

### IV 三位一体改革への論理

この節では、中央各省が合理的効用極大化行動をとるエイジェントとして存在していると想定し、財政赤字縮小を所与の目的とした相互交渉に入るとするならば、現実に実行されている三位一体形、より一般的にいうならば、増税策は仮定によって排除されているのであるから、国と地方の財政政策の手段（政策変数、この場合国民の税負担不変という制約がある）が  $m$  個あるならば、国とマクロ地方公共団体の要求される赤字額の減額それぞれを所与とするならば、 $(m-1)$  位一体改革が可能である。単純化してみれば、国の赤字縮小額が与えられるならば、国家財政の独立した政策変数は、

$$\text{国の赤字} = (\text{国の事業費} + \text{交付税} + \text{補助金}) - (\text{国税})$$

より、例えば国税、交付金、補助金を選択すれば合計して3である。同じように、左記の3項目が選択されてしまえば、

$$\text{地方の赤字} = (\text{地方の支出}) - (\text{地方税} + \text{交付税} + \text{補助金})$$

より、地方の独立した政策変数として地方税を選択すれば1であり合計は4である。しかし、税負担総計が不変という制約があるので、 $[(3+1)-1]$  位一体の改革案が可能となる。即ち、(国税の減) = (地方税の増と補助金の減と交付税の減) という三位一体改革が可能となる。

そこでこの三位一体改革が可能であるだけでなく実現した理由を、上述の各エイジェントの  $U$  極大行動から推論しようとするのが本節の課題である。

三位一体のどの結び目からも推論を出発させることが出来るが、国の財政省と地方の財政省の合同プランの成立からストーリーを始めようと思う。

## (a) 財政省と地方財政省の合同プランの形成

財政省と地方財政省の結合は、国全体の統一的、中央集権的行政・財政制度にとって不可欠である。財政省の効用は、地方財政省と合意することにより、一国のいわゆるフィスカルポリシーを完成させる担当者としてその権限・権威を増大させるから、著しく高まる。地方財政省にとっても、地方公共団体を束ねるいわゆるマクロ地方財政の唯一の代表者として、財政省とならんで2つの独占的機能を果たすことによって、すべての地方公共団体の上に及ぼす権限・権威を獲得するだけでなく、中央のフィスカルポリシーをして国と地方の調整を通じて国全体のフィスカルポリシーたらしめることによる権限・権威を高めることにより、その効用水準を高めうる。経済学の用語を使用すれば、この結合は二つのビッグ・エイジェント間の「交渉費用」を著しく低めることから発生したともいい得よう。

このような両エイジェントの合意は、単に今回の地方財政改革において発生したものではなく、戦後の政府行政組織が再編されてから一貫して発生している。そのことは、国家行・財政と地方行・財政は車の両輪と良くいわれてきたことから明らかである。

## (b) 国からの補助金削減と地方財源の補填

この問題について興味深いのは、財政省の各事業者への予算配分額の縮減額が当該省の間で合意され、それによって各事業者が補助金支出の減少を迫られたとき、事業者はどのような補助金の削減を地方財政省に提示するであろうか、他方地方財政省はどのような補助金の削減を望むであろうか、更に、地方公共団体の官僚機構は補助金削減にどのような姿勢を示すであろうか、ということである。

補助金には、国と地方公共団体がともに受益者であるとの観点から、当然両者共に負担するという趣旨の「国庫支出金」と、特別にある地域のある活動を奨励しようという「奨励補助金」がある。私見では、 $i$  事業省の  $U_i$  (権限、省の役割評価) に限界的に寄与する点では、奨励補助金の方が力が強いと思われる。ここではこの側面を評価して奨励補助金は残るとみておく。

国庫支出金は、前者に比べれば、全国的に適用されるタイプのものと思われるから、地方公共団体の予算に与える影響は大きい。事業省側では、補助金のインセンティブ効果を重視するよりは、この補助事業は国のプロジェクトであり、主要工事を補完する部分工事を地方に負担させるものとみるであろうから、 $i$  省は、補助金を削減すれば地方公共団体の補完工事についての自由度が増大し、 $i$  省コントロールの度合は低下する。したがって、各省はこの補助金の削減を小幅にしたいと希望し、地方公共団体側は大幅になることを要望する。 $i$  省側は、このプロジェクトの公共利益を強調し、地方公共団体側が「単独」事業を減らしてでもこのプロジェクトの全体を維持するような地方支出を要求する。このような対立が存在することは確かである。 $i$  省自体の力と地方財政省の力の比較のほかに、両者をサポートする政治家集団と事業者団体のパワーの着が補助金削減額を決定すると思われる。一般的な政治家と事業者団体の行動を前提にすれば、ど



の社会においても、特定争点に関心を持つ政治家等のパワーは、財政健全化を考慮する政治家等のパワーを上回ると想定できよう。

ここにおいて、赤字削減を実現するために地方財政省側の対処する方途は、出来る限り「単独」事業を削減するとともに、財政赤字を削減できるような「一般財源」入手の戦略を立てることにならざるを得ない。一般財源とは、このケースでは、交付税の増額及び（或いは）地方税の増税である。しかし、このゲームにおいては地方税単独増税の戦略は認められていない。

#### (c) 国税地方税間の税源移譲と地方交付税の削減

地方交付税が地方公共団体にとって租税と同じ「一般財源」であるのと同様に、国の財政省にとっては、交付税が国税5税のある割合と法定されているから、交付税の交付は国税の一部地方への放出である。その意味で、根本的には財源として交付税をめぐる国と地方の攻防は、国税の一部引渡し要求をめぐる攻防である。

本論の立脚する合理的行動を仮説するエイジェントの行動としては、補助金削減に起発する地方財政省の一般財源要求に対して、財政省が交付税よりも国税の一部引渡しを選択し、他方でこの財政省の提示に対して、地方財政省もこの提示を受諾するということは十分にありうると思われる。

その論拠として本論は次のように思考する。

- ① 国と地方公共団体の合同フィスカルポリシーの失敗、わが国の加齢社会突入による高度成長経済の消滅、わが国企業の伝統的・非国際的不合理性等に基づく長期不況の過程で、地方交付税は法定の交付率が実行できず、財政省と地方財政省との間で交付額決定には「交渉・政治」の過程を要した。交渉の結末を個々の地方公共団体に説得するのにも地方財政省は労を要した。これに対して、国税の一税目と統一地方税制の中の一税目との間で、必要補助金削減補填の交換をすることは、最初の移譲の年の契約を結ぶことだけで、その後の移譲は発生しないから両省の「交渉費用」は著しく低下する。
- ② 平成元年の消費税導入以来、国税制度の累進度は低められた。他方でわが国は長期的にゼロ成長率の経済にシフトした。したがって、経済成長のプロセスで国税収入伸長率は地方税収伸長率を上回り、その結果マクロ地方財政として国と地方の税収格差を交付税として入手しようという恒常的なインセンティブが消滅した。両財政省とも、交渉費用を減らし、所管の税収をそのエイジェントの財源として使用したいと考えるのは合理的であろう。
- ③ 補助金削減に起因する地方一般財源の補填として、交付税より税源移譲を選択することを、技術的に可能にする税制上の特性がある。それは、国税として個人所得税があり、他方で同じく個人所得を課税標準とする住民税があるということである。財政赤字を縮減する必要より生じる補助金削減を実行する期間において、年々補填（税源移譲）するに必要な税の減収（国税個人所得税）と税収増（地方の住民税）を発生させるための税制パラメータの変更は

比較的簡単である。即ち両税の課税最低限と税率の刻みの調整だけで事足りるといえる。

- ④ ②の交渉費用を切り下げるという問題よりも、現在の危機的な赤字の累積・負債総額の減少という課題には長期間を要し、両エージェントともに長期展望のプランを必要とする。したがって当面の補助金削減を税制の一部調整で解決しておき、いずれは不可欠となる国と地方の増税プログラムにとりくもうというねらいが交付税要求よりも税源移譲を選好する一要素であるとみられる。

赤字財政を克服するには、将来において国と地方の増税が要求されることは両財政省とも承知している。増税必要とみる立場からみれば、交付税という国と地方との税収再分配策は第二次的意味をもつに過ぎない。地方財政改革のゲームが始められた当初において、個人所得税を地方税としての住民税に譲渡するプログラムを採用した方が両相にとって好ましい。国税にはすでに多数の税目があり、地方税においても多数の税目がある。個人所得課税以外の他の税目について増税プランを練ることが両財政省にとっても急がれる課題である。その遂行のためには、今後に予想できる増税分を更に分割するという交付税問題の介在を縮小させる方が最終目的にとって都合がよいと考えるだろう。

上述(a)～(c)を考慮することによって、本稿は三位一体改革はエージェント間の交渉プロセスの一つの「解」とであるとみなす。

本節の終りに、つぎのことを理解したいと思う。本稿では、内閣の課題は、第一に国と地方の赤字削減額を指定する。第二に国民の税負担額を引き上げない。第三にすべてのエージェントが参加して交渉を通じて課題に対するプランを作成し、実行させる、というものであった。そして、この交渉から三位一体改革が結果として生じることを論証しようとしてつとめた。それならば、第二の課題と第三の課題を満たす三位一体の「解」は、国と地方の1年間の財政赤字額にどのような削減効果を発揮するのであろうか。

すでに、前に定式化した、国家財政と地方財政の定義恒等式に少しく手を加え、そのことを検討してみる。

$$\text{国の財政赤字} = (\text{国の直接支出} + \text{地方交付税}) - (\text{国税収入})$$

$$\text{地方の財政赤字} = \{(\text{地方独自歳出}) + \alpha(\text{地方交付税})\} - (\text{地方税収入} + \text{地方交付税})$$

$$= \{(\text{地方独自歳出}) + (\alpha - 1)(\text{地方交付税})\} - (\text{地方税収入})$$

ここで地方補助率 ( $0 < \text{補助率} < 1$ ) を補助金対象総事業費に対する国からの補助金であると定義する。補助事業に対する地方の負担額は、 $= \text{国の補助金} \times \left( \frac{1}{(\text{補助率})} - 1 \right)$  と示せるから、式の( )の中を  $\alpha$  で示すと、 $\alpha(\text{地方交付税})$  が地方の補助金対象事業に対する支出額である。国からの補助率が  $1/3$  なら  $\alpha = 2$  となり、補助率が  $1/2$  のときは  $\alpha = 1$  であり、補助率が  $2/3$  ならば  $\alpha = 1/2$  となる等である。ここではマクロ的にみて地方公共団体への補助率、したがっ

て $\alpha$ は一定であると仮定する。上の2式の各項目の増大を $\Delta$ で、減少を $-\Delta$ で示す。即ち、赤字の減少はそれぞれ $(-\Delta[\text{国の財政赤字}])$ および $(-\Delta[\text{地方の財政赤字}])$ で表わす。

次式が示されよう。

$$\begin{aligned} -\Delta(\text{国の財政赤字}) &= -\Delta(\text{国の直接支出}) - \Delta(\text{地方交付税}) - \Delta(\text{地方交付税}) \\ &\quad + \Delta(\text{国税収入}) \\ -\Delta(\text{地方の財政赤字}) &= -\Delta(\text{地方独自歳出}) - (\alpha - 1)\Delta(\text{地方交付税}) + \Delta(\text{地方税収入}) \\ &\quad + \Delta(\text{地方交付税}) \end{aligned}$$

財政赤字全体の縮小額は次式で示される。

$$\begin{aligned} -\Delta(\text{国と地方の財政赤字}) &= -\Delta(\text{国の直接支出}) - \Delta(\text{地方独自歳出}) + \Delta(\text{国税収入}) \\ &\quad + \Delta(\text{地方税収入}) - \alpha\Delta(\text{地方交付税}) \end{aligned}$$

ここで三位一体改革の(地方税増)=(国税減)を考慮すれば、

$$\begin{aligned} -\Delta(\text{国と地方の財政赤字}) &= -\Delta(\text{国の直接支出}) - \Delta(\text{地方独自歳出}) \\ &\quad - \alpha\Delta(\text{地方交付税}) \text{ となる} \end{aligned}$$

ここで平均的補助率が $1/2$ (即ち、 $\alpha = 1$ )と仮定すれば、地方向けの補助金を削減すれば、それ自体、国の歳出の時点で国の黒字要因となり、同時に地方公共団体において受け入れた時に地方の収入が削減されたので、地方の赤字要因とり、最後に地方が強制的に受取り補助金と等額だけ支出する時に地方の歳出が同額だけ減るので黒字要因となる。したがって、国と地方を全体としてみれば、地方への補助金支出の削減は赤と黒が1つつ相殺されて黒の1つが残る。換言すれば、この場合に、国が補助金支出を減額すれば、その額だけ、国と地方の財政赤字は減る。

同様に、平均的補助率が $1/3$ ( $\alpha = 2$ )ならば、補助金を減額すれば、その2倍の額だけ全体としての赤字が減じる。

以上のことより、三位一体が合意されたとき、それが、どれほど国と地方の財政赤字の削減をもたらすかは、国と地方の独立決定した歳出額の減少はどれほどになるか、補助率が低い( $\alpha$ の大きい)補助金の削減にいかにつけるかによってきまるといえる。

## 結 び — 三位一体改革と「デモクラシー」—

本論は、くり返し述べたように、三位一体改革は、閣議で決定しかつ進行しているわが国の地方財政改革であり、関係する所が多岐であるからエイジェントの相互の交渉、協議の「解」である性格を持つと論じた。その意味で、形式的には整合的であるものには違いない。逆にいえば、交渉する当事者を、政治、官僚、産業団体のグループに限るならば、それぞれのグループの合理的自己効用の追求のプロセスを通じて、三位一体改革に辿りつく。

三位一体改革はひとつの「政治・行政」均衡であるが、最も著しい特色は、デモクラシーにお

けるプリンシパルである国民（同時にそれぞれの地方公共団体の住民）がこの交渉プロセスに参加していないということである。

(1) 或いは国会代議士はエイジェントと呼ぶべきではなく、間接的に民意を反映しているから、プリンシパルと呼んでよしいといわれるかもしれない。しかし、本稿はそうに捉えていない。政治家が主張を自ら決定し、プリンシパルが所与の候補者の中から、「代理人」を選択する過程は既に終わっている。地方財政改革という争点をめぐって選挙が行なわれ、主人公達が投票するというプロセスは、本稿のモデルに入っていない。わが国の実際の改革進行のように、特別に地方行・財政を争点とする国レベルおよび地方のレベルの選挙は行なわれてはいない。それを明示するために、本稿モデルでは政治家は地方行・財政についてどんな行動をとっても、彼らの現に確保した地位に影響を与えないと想定している。よって、本稿モデルの場合では、国会代議士は完全なエイジェントである。本稿では、そうした立場から、現在の地方財政改革の進行はエイジェントグループの交渉のなかで決せられるものと観る。

(2) 本稿のモデルに即していえば、エイジェント間の交渉過程のいくつかの時点で、たとえば財政省と地方財政省が合同改革プランを作成した段階で、そのプランは各地方公共団体の官僚機構から地域の人々の集会で「説明」され、その上で、このプランに対立する他の選択肢も検討の対象となり、それらをめぐる地方選挙も行なわれ、「住民の意見」は地方財政省と当該地域選出国会代議士の許へフィードバックされることが、プリンシパルのゲームへの参加であると考えられる。

(3) もちろん、地方行・財政改革は個人の効用関数のなかで大きな要因であるといえないかもしれない。行政・財政の作用を知るためには、まずその理解を得るためのコストを要する。しかし、デモクラシー下の市民行動は、実行することによって学ぶ、というプロセスを経てのみ合理的行動をとり得る。三位一体改革という、本稿で指摘したような中央行・財政改革プランがエイジェント間交渉の解として成立したとしても、プリンシパルの間で受容されるかどうか疑問であるといっていよう。

たとえば  $i$  地方公共団体の代表的住民の効用水準  $U_i$  は、ほぼつぎのような要素によってきるだろう。

$$U_i = U_i\{(\text{労働とレジャーの間の選択}); (\text{所得の貯蓄と支出の間の選択}); (\text{支出の公共部門と私的部門の間の選択}); (\text{公共部門支出の中央政府向けと } i \text{ 地方公共団体向けへの選択})\}$$

$i$  個人は、これらを調整して、 $U_i$  の極大をはかるだろう。ここでの主題である ( $i$  地方公共団体向けへの支出) とは ( $i$  団体の地方公共サービスと、それと結びつく  $i$  団体の地方税の対応スケジュール) である。

$i$  個人と、異なる地方公共団体 ( $j$ ) の代表的個人  $j$  の効用水準  $U_j$  を極大ならしめる ( $j$  団体の

サービスと、それと結びつく  $j$  団体の地方税の対応スケジュール) が、 $i$  と  $j$  において同じであるということはほとんどありえないであろう。そのことは、 $i$  と  $j$  が同じセットにしばられるという中央集権行・財政プランは、 $i$  個人と  $j$  個人のどちらかあるいは両者の効用水準を引き下げているということを意味する。このことが市民の学習と行動の中で知覚されるとともに、三位一体改革を含め、行・財政が住民自治の要素を欠く方向に進むとき、それへの抵抗を強めることは間違いないであろう。分権を住民が手に入れる「次」の改革が続くだろう。

#### 参考文献

- [1] W. H. Riker and P. C. Ordeshook; An Introduction to Positive Political Theory, 1973, Prentice-Hall, Inc.
- [2] A. K. Dixit; The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, 1996, The MIT Press.
- [3] 宇田川璋仁「中央集権財政から地方分権財政へ移行が可能な条件——ひとつの公共選択分析——」城西大学大学院研究年報, 第 18 号, 2002。
- [4] 宇田川璋仁「地方分権成立条件の理論分析」城西大学大学院研究年報, 第 19 号, 2003。
- [5] 宇田川璋仁「わが国の地方財政改革論の検討——いわゆる三位一体改革論の地方分権達成への意味——」城西大学大学院研究年報, 第 20 号, 2004。
- [6] 川窪俊広「三位一体改革の『全体像』と平成 17 年度の改革内容」, 財団法人地方財務協会「地方税」I, 2005
- [7] 務台俊介「補助金改革を中心とした三位一体改革の全体像」, 財団法人地方財務協会, 「地方財政」I, 2005